STAATSCOURANT

Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.

Nr. 13508
18 mei
2015

Advies Raad van State betreffende het voorstel van wet houdende wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en enige andere wetten in verband met een regeling voor het elektronische berichtenverkeer (Wet elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst)

Nader Rapport

24 april 2015
Nr. DB 2015/94M
Directie Directe Belastingen

Aan de Koning

Nader rapport betreffende het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 en enige andere wetten in verband met de modernisering van de vennootschapsbelastingplicht voor overheidsondernemingen (Wet modernisering Vpb-plicht overheidsondernemingen)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 4 februari, nr. 2015000181, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 27 maart 2015, nr. W.06.15.0021/III, bied ik U hierbij aan.

Naar aanleiding van het advies merk ik het volgende op.

1. Reikwijdte en kader

a. De reden dat artikel X van het wetsvoorstel niet beperkt is tot de fiscaliteit, maar de gehele generieke digitale infrastructuur (GDI) in relatie tot burgers bestrijkt, is dat het alleen voorzien in een grondslag voor verplicht gebruik door de Belastingdienst, tot gevolg zou hebben dat verschillende toegangsregimes zouden gelden voor MijnOverheid en DigiD, afhankelijk van de groep gebruikers. Een dergelijke differentiatie zou betekenen, dat een splitsing binnen de voorzieningen zou moeten worden aangebracht: burgers waarvoor de verplichting zal gelden zouden dan toegang hebben tot hun eigen Belastingdienstberichten en -gegevens, maar toegang tot andere onderdelen van MijnOverheid – of toegang door andere burgers – zou afhankelijk zijn van de acceptatie van gebruiksvoorwaarden. Dit is niet duidelijk voor burgers en kan onzekerheid oproepen over hun rechtspositie. Het zou bovendien afbreuk doen aan het karakter van MijnOverheid als uniforme, overheidsheidsbreed bruikbare voorziening en als onderdeel van de GDI. De conclusie is dat, wil het fiscale deel van het voorstel uitvoerbaar zijn, het noodzakelijk is deze bredere regeling te treffen. Een juridische grondslag voor uitsluitend fiscale berichten leidt immers tot een onuitvoerbare en onwenselijke splitsing in MijnOverheid. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is de artikelsgewijze toelichting op artikel X van het wetsvoorstel aangevuld.

b. De wettelijke basis in dit wetsvoorstel voor de voorzieningen voor elektronisch berichtenverkeer en informatieverschaffing, alsmede voorzieningen voor elektronische authenticatie en elektronische registratie van machtigingen (thans functioneren in dat verband MijnOverheid/Berichtenbox en DigiD (machtigen)) in de relatie overheid- burgers, is een tussenoplossing. Hiermee wordt vooruitgelopen op de totstandbrenging van een ‘wet digitale overheid’ in 2017. Een voorstel voor een dergelijke wet is op dit moment in voorbereiding. Deze zal een bredere werkingssfeer hebben en onder meer zien op algemene informatietoegankelijkheid en het gebruik van generieke digitale infrastructuur (inclusief MijnOverheid en DigiD) door bestuursorganen richting burgers en bedrijven. Indien dat wetsvoorstel door beide Kamers wordt aangenomen en in werking treedt, vervallen de desbetreffende bepalingen van het onderhavige wetsvoorstel, aangezien er dan een structurele wettelijke regeling is. Er wordt uiteraard naar gestreefd het wetsvoorstel voor een ‘wet digitale overheid’ inhoudelijk naadloos aan te laten sluiten op het onderhavige wetsvoorstel, waardoor de wetgeving inzake de voorzieningen voor een generieke digitale infrastructuur een bestendig karakter heeft.
Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is de artikelsgewijze toelichting op artikel XI

van het wetsvoorstel aangevuld op het punt van de relatie tussen dit wetsvoorstel en de beoogde wetgeving voor de digitale overheid.

2. Verhouding MijnOverheid/Berichtenbox tot MijnBelastingdienst en MijnToeslagen; formeelrechtelijke bepalingen

a.i. De Berichtenbox is ontwikkeld als generieke bouwsteen van de digitale overheid om burgers de mogelijkheid te bieden om berichten van de overheid niet meer verspreid, maar op één plek elektronisch te ontvangen.[1] Aan dit streven naar één veilige elektronische postbus voor burgers waarin zij hun berichten ontvangen heb ik mij uiteraard gecommitteerd. Om die reden worden elektronische berichten van de Belastingdienst aan belastingplichtigen en toeslaggerechtigden verzonden via de Berichtenbox, ook al zou bekendmaking van berichten via de persoonlijke domeinen MijnBelastingdienst of MijnToeslagen (juridisch) mogelijk zijn.
Wel zullen de via de Berichtenbox verzonden berichten uit oogpunt van serviceverlening ook op MijnBelastingdienst of MijnToeslagen worden geplaatst. De burger heeft daarmee een integraal overzicht van alle voor hem relevante informatie: zowel van de actuele gegevens die gebruikt zijn voor het nemen van een beslissing, als van het formele bericht dat daarvan de resultante is.
De situatie kan vergeleken worden met een bestuursorgaan en de postdienstverlener die zijn poststukken bezorgt. De Belastingdienst biedt de berichten bij MijnOverheid aan voor bezorging in de Berichtenbox. Logius, de dienst digitale overheid van het Ministerie van BZK, draagt zorg voor de bezorging en eventueel voor een notificatie aan de ontvanger. Burgers kunnen bij het activeren van hun MijnOverheid-account en de Berichtenbox die daarvan onderdeel uitmaakt, kiezen voor het ontvangen van e-mailnotificatie zodra een bericht in hun Berichtenbox is bezorgd. Deze e-mailnotificatie is optioneel: het bezorgen van het bericht in de Berichtenbox is doorslaggevend voor het moment van bekendmaking van het bericht. In het activeringsproces wordt gewezen op de voordelen van een e-mailnotificatie en worden burgers gestimuleerd om hiervoor te kiezen. Dat laat onverlet dat het ook een verantwoordelijkheid van de burger is om regelmatig op eigen initiatief zijn Berichtenbox te controleren op berichten, zoals hij dat ook met zijn fysieke brievenbus normaal gesproken doet.
Op dit moment wordt bezien via welke andere media, zoals apps, notificaties kunnen worden verzonden. Om die reden is in de memorie van toelichting nu aangegeven dat modaliteiten voor notificatie in de ministeriële regeling verder zullen worden uitgewerkt.
Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is de memorie van toelichting op de vorenstaande punten aangevuld.

a.ii. Met notificatie wordt in het wetsvoorstel niet gedoeld op het ontvangen van het bericht zelf; dit wordt aan de belanghebbende bezorgd door gebruik te maken van de Berichtenbox van MijnOverheid. Een notificatie heeft bij het gebruik van een berichtenbox een signaleringsfunctie, verhoogt het gebruiksgemak en biedt daarmee een extra waarborg; de belanghebbende wordt er via e-mail op geattendeerd dat er een bericht in zijn berichtenbox is afgeleverd. Deze mogelijkheid wordt ook nu al in MijnOverheid aangeboden. Omdat het wenselijk is dat de wijze van notificeren vlot kan worden aangepast aan technische ontwikkelingen (bijvoorbeeld in de toekomst het gebruik van apps of andere media), ligt het in de rede de wijze van notificatie in een ministeriële regeling op te nemen.

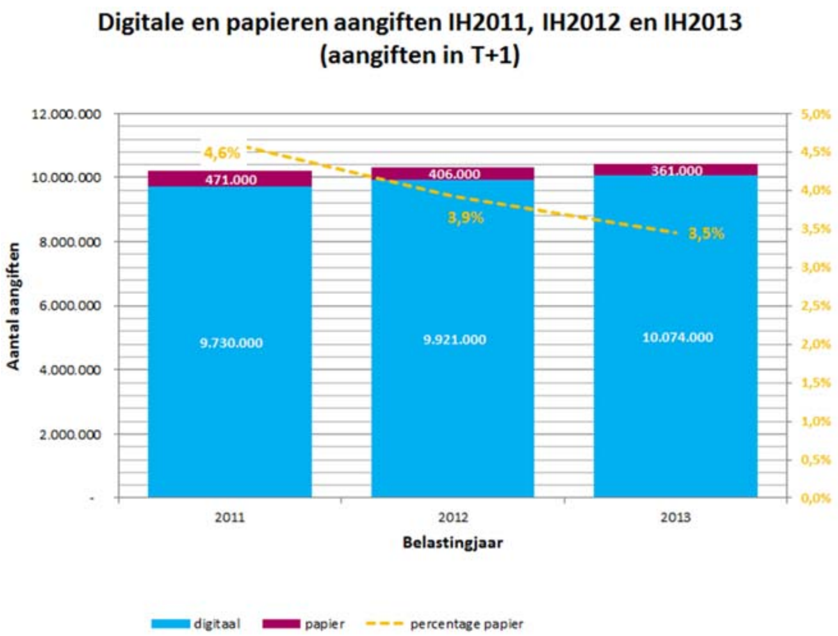
b. De huidige bepalingen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb), in het bijzonder Afdeling 2.3 Awb inzake elektronisch bestuurlijk verkeer en meer algemene bepalingen als art. 6.11 Awb inzake termijnoverschrijding, worden op dit moment toegepast op het gebruik van de Berichtenboxen van bijvoorbeeld MijnOverheid of MijnDUO. Hoewel ze daar op het eerste gezicht niet specifiek voor geschreven zijn, heeft dit in de praktijk niet tot problemen geleid, mede vanwege het ruime verzendbegrip dat in afdeling 2.3 van de Awb wordt gehanteerd. Bij de voorbereiding van de wetgeving voor de digitale overheid, en de wijziging van de Awb die daarvan onderdeel uitmaakt zal niettemin worden bezien of nadere invulling van het verzendbegrip wenselijk is, mede met het oog op technologische ontwikkelingen.

3. Verplichtstelling: ontheffing bij ministeriële regeling

a. De Belastingdienst heeft jarenlange ervaring bij het helpen van groepen burgers die moeite hebben om zelf zaken met de Belastingdienst af te handelen. Deze hulp biedt de Belastingdienst zelf, via de Belastingtelefoon en via de balie. Daarnaast onderhoudt de Belastingdienst contacten met organisaties die deze hulp verlenen. Waar nodig verleent de Belastingdienst deze organisaties ondersteuning (programma help de helper). Deze hulp blijft ook in de toekomst beschikbaar. Daarnaast heb ik onderzoek laten uitvoeren naar de invloed van digitalisering op de mate van zelfredzaamheid van mensen. Daaruit blijkt dat het al dan niet kunnen bedienen van een computer of ander digitaal apparaat niet doorslaggevend is voor de zelfredzaamheid. Of mensen zichzelf

[1] Kamerstukken II, 2005/06, 29 362, nr. 86, blz.1.

kunnen redden, hangt sterk af van de mate waarin zij hulp durven te vragen.
Uit onderzoek naar zelfredzaamheid blijkt dat 83% van alle burgers zelf zijn zaken kan afhandelen of hulp zoekt en weet te vinden. In 17% van de gevallen bestaat behoefte aan hulp, maar weten mensen die (nog) niet te vinden.[2] Naar deze groep zal de komende tijd de aandacht specifiek uitgaan, door te zorgen dat zij de hulp die zij nodig hebben ook weten te vinden. De Belastingdienst zorgt voor voldoende flankerend beleid om deze groep te ondersteunen ongeacht of zij digitaal of op papier zaken doen met de Belastingdienst.
Het aantal digitale aangiften dat jaarlijks binnenkomt laat nog steeds een stijgende trend zien. In het belastingjaar 2013 heeft de Belastingdienst 96,5% van de aangiften digitaal ontvangen, ten opzichte van 96,1% over het belastingjaar 2012 en 95,4% over het belastingjaar 2011.
Hierbij moet worden aangetekend dat een aantal aangifteformulieren, zoals voor aangifte na overlijden (F-biljet), aangifte door emigranten en immigranten (M-biljet) nog niet digitaal beschikbaar is. Hieraan bestaat wel behoefte. Met digitalisering van deze formulieren zal het aandeel digitale aangiften nog stijgen naar ruim 98%. De stap naar een verplichte digitale aangifte is dan nog slechts een kleine.
In de onderstaande grafiek is het afnemende aantal papieren aangiften inkomstenbelasting zichtbaar gemaakt.



De Belastingdienst streeft ernaar dat zoveel mogelijk mensen gebruik maken van de vooringevulde aangifte. De ervaring leert dat dit niet alleen het gemak voor de belastingplichtigen verhoogt, maar ook de juistheid en volledigheid van de gedane aangiften. Vanwege de verwerkingstijd van de hiervoor benodigde gegevens bij aanleverende instellingen en de Belastingdienst zelf, zijn deze gegevens per 1 maart beschikbaar. Om deze reden is besloten de aangiftetermijn te laten aanvangen op 1 maart. Om mensen voldoende tijd te geven om aangifte te doen is besloten om de inleverdatum één maand te verschuiven, naar 1 mei 2015. Indien mensen de zekerheid wilden dat zij voor 1 juli bericht hadden (vaak gewenst bij een belastingteruggave), konden zij voor 1 april aangifte doen. Dit wordt aangeduid als de 'garantietermijn'.
Mede op basis van monitoring van de binnengekomen aangiftes tot medio maart was de verwachting dat zich eind maart een piek zou voordoen in de binnenkomende aangiftes. Een en ander hing samen met enerzijds de gewoonte van burgers om hun aangifte voor 1 april in te dienen en anderzijds met de gecommuniceerde garantietermijn en anderzijds met de binnenkomende maandaangiften omzet- en loonbelasting. Om burgers meer zekerheid en comfort te bieden, is besloten de garantietermijn te verlengen naar 15 april. Deze verlenging is derhalve een bewuste keuze, op basis van monitoring van het aangiftegedrag van belastingplichtigen en het voorkomen van overbelasting van systemen.

b. De verplichting tot elektronisch berichtenverkeer met de Belastingdienst wordt opgenomen in de formele wet, namelijk in de Awr, Awir en Invorderingswet 1990. In de beoogde ministeriële regeling wordt de mogelijkheid gecreëerd om bepaalde groepen van deze verplichting uit te zonderen (of vrij te stellen, zo men wil). Deze uitzonderingsgrond zal beperkt ingevuld worden. In

[2] Zelfredzaamheid van burgers, onderzoek naar de zelfredzaamheid van de Nederlands belastingbetalers en toeslaggerechtigden, Belastingdienst, december 2013.

feite gaat het om situaties waarin voorlopig nog de technische mogelijkheid ontbreekt om het verkeer tussen belastingplichtige of toeslaggerechtigde en de Belastingdienst elektronisch te laten verlopen. Het ingroeischema wordt voor wat betreft de aangifte door ondernemers onder deze bepaling ingevuld. Het gaat dan bijvoorbeeld om wettelijke vertegenwoordigingssituaties (bijvoorbeeld in geval van curatele, bewind, schuldsanering, faillissement, erfopvolging na overlijden), waarin nog niet de mogelijkheid bestaat om de bevoegdheid van de wettelijke vertegenwoordiger elektronisch te verifiëren bij inloggen in een persoonlijk domein of de Berichtenbox van de vertegenwoordigde. Verder betreft het personen met een buitenlands woonadres, waarvan niet met zekerheid kan worden vastgesteld of zij over een DigiD beschikken om in te loggen in hun persoonlijk domein of in de Berichtenbox. Zodra voorzieningen voor authenticatie en bevoegdheidsvaststelling van deze groepen beschikbaar zijn, zullen deze uitzonderingen worden geschrapt. De desbetreffende groepen zullen daarover ruim tevoren worden geïnformeerd, zodat zij zich kunnen voorbereiden op de overgang naar elektronische communicatie. Overigens zij opgemerkt dat met name bewindvoerders regelmatig aandringen op het spoedig tot stand brengen van deze voorzieningen, omdat zij de zaken van hun cliënten bij voorkeur digitaal afhandelen.
Vanwege de technische achtergrond van deze uitzonderingen wordt aanwijzing bij ministeriële regeling opportuun geacht. Hiermee wordt ook aangesloten op de benadering in artikel 32e van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen, waarin het UWV de bevoegdheid heeft gekregen om groepen uit te zonderen van elektronische berichtenverkeer in geval naar zijn oordeel communicatie langs andere dan elektronische weg aangewezen is.
De bepaling is niet primair bedoeld om groepen op basis van hun digivaardigheid uit te zonderen van de verplichting. Digitaal minder vaardigen zijn, zoals hiervoor onder 3.a is aangegeven, niet zonder meer geholpen met het kunnen blijven hanteren van de papieren weg; de regering kiest ervoor om groepen digitaal minder vaardigen te ondersteunen met het nakomen van de verplichting in plaats van deze uit te zonderen. Dit voorkomt stigmatisering en draagt bij aan zelfredzaamheid in de toekomst. In onvoorziene omstandigheden kan de delegatiebepaling echter wel voor uitzonderingen in dit kader worden gebruikt. Het gaat dan om uitzonderingssituaties, die een spoedkarakter kunnen hebben. Om deze reden is regeling bij ministeriële regeling aangewezen.
Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling is de memorie van toelichting aangevuld met een passage over de beoogde uitzonderingsgroepen en het criterium (beschikbaar komen van voorzieningen voor elektronische authenticatie en bevoegdheidsvaststelling) voor het beëindigen van de uitzondering.
Aan de opmerking van de Afdeling over het al dan niet afwijken van artikel 2:15, eerste lid, Awb, is gevolg gegeven door de memorie van toelichting aan te passen. Van een afwijking van artikel 2:15 Awb is feitelijk geen sprake, nu de verplichtstelling uit de aard der zaak met zich brengt dat de elektronische weg bij de Belastingdienst open staat voor berichten die verplicht elektronisch worden verzonden.
Aan de redactionele opmerking inzake het voorstelde artikel 13a van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) is gevolg gegeven. Gekozen was voor de nummering als 13a, om verwarring met het voormalige artikel 13 van deze wet te voorkomen. Nu dit artikel inmiddels enige tijd vervallen is zal een dergelijke verwarring niet snel meer optreden.
Tot slot is van de gelegenheid gebruik gemaakt enkele redactionele verbeteringen in de memorie van toelichting aan te brengen en de inwerkingtredingsbepaling en de artikelsgewijze toelichting daarop aan te vullen met een mogelijke afwijking van de voorgeschreven termijnen in de Wet raadgevend referendum die op 1 juli 2015 in werking treedt.

Ik moge U, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, verzoeken het hierbij gevoegde (gewijzigde) voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Financiën,
E.D. Wiebes.

Advies Raad van State

No. W06.15.0021/III
's-Gravenhage, 27 maart 2015

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 4 februari 2015, no.2015000181, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Financiën, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en enige andere wetten in verband met een regeling voor het elektronische berichtenverkeer (Wet elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voert een wettelijke basis in voor het verplicht stellen van elektronisch berichtenverkeer van en met de Belastingdienst en voor voorzieningen voor elektronisch berichtenverkeer (MijnOverheid/Berichtenbox), elektronische authenticatie (DigiD) en elektronische registratie van machtigingen en het raadplegen ervan (DigiD Machtigen).

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel naar de Tweede Kamer te zenden, maar acht op onderdelen een nadere motivering of aanpassing van het voorstel wenselijk.
Zo dient de reikwijdte van de wettelijke grondslag voor voorzieningen voor elektronisch berichtenverkeer te worden verduidelijkt, aangezien die grondslag ruimer lijkt dan noodzakelijk is voor verplicht elektronisch berichtenverkeer met de Belastingdienst. Voorts is niet duidelijk hoe dit berichtenverkeer (via MijnOverheid/Berichtenbox, MijnBelastingdienst en MijnToeslagen) in de praktijk verloopt en in hoeverre de formeelrechtelijke bepalingen toereikend zijn. Gelet op de positie van juist die groep belanghebbenden die niet zelf in staat is aan zijn digitale verplichtingen te voldoen, dienen het verplicht stellen van berichtenverkeer langs elektronische weg en het moment waarop die verplichting ingaat, nader te worden toegelicht.

1. Reikwijdte en kader

Inleiding

Voorliggend wetsvoorstel bevat een deel van de maatregelen die eerder zijn opgenomen in het bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel Wet vereenvoudiging formeel verkeer Belastingdienst[1]. Dit aanhangige voorstel bestaat uit twee delen: 1) het invoeren van een wettelijke basis voor het verplicht stellen van elektronisch berichtenverkeer van en met de Belastingdienst, en 2) een nieuw heffingssysteem voor aanslagbelastingen. Het tweede deel van dat voorstel is in heroverweging genomen en daarvoor is extra tijd nodig.[2] Omdat het belangrijk wordt gevonden dat het eerste deel geen verdere vertraging ondervindt, is dat deel nu opgenomen in voorliggend voorstel.[3]

Daarnaast is in het voorliggende voorstel een nieuwe maatregel opgenomen. Deze maatregel (artikel X) voorziet:
a) in een wettelijke grondslag voor de inrichting, beschikbaarstelling, instandhouding, werking, beveiliging en betrouwbaarheid van:
   i) voorzieningen voor elektronisch berichtenverkeer en informatieverschaffing; en
   ii) voorzieningen voor elektronische authenticatie en elektronische registratie van machtigingen;[4] alsmede
b) in een wettelijke grondslag voor de in dat verband noodzakelijke verwerking van persoonsgegevens[5].

Het gaat bij genoemde 'voorzieningen voor elektronisch berichtenverkeer en informatieverschaffing'

[1] Het bij koninklijke boodschap van 30 augustus 2013 ingediende voorstel van wet houdende wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en enige andere wetten in verband met de invoering van herziening bij aanslagen en een regeling voor het elektronisch berichtenverkeer (Wet vereenvoudiging formeel verkeer Belastingdienst) (Kamerstukken II 2012/13, 33 714, nr. 1).
[2] Brief van 18 december 2014 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, Kamerstukken II 2014/15, 31 066, nr. 226, blz. 1, tweede tekstblok, en blz. 3, laatste tekstblok.
[3] De artikelen I, II, III, IV en V van het voorliggende voorstel zijn daartoe inhoudelijk ongewijzigd overgenomen uit het bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel Wet vereenvoudiging formeel verkeer Belastingdienst. De artikelen VI/VII en VIII/IX van het voorliggende voorstel zijn weliswaar nieuw, maar hangen samen met de in genoemde artikelen I tot en met V opgenomen systematiek voor het verplicht stellen van elektronisch berichtenverkeer met de Belastingdienst. In die artikelen VI/VII en VIII/IX zijn namelijk de uitkomsten verwerkt van het overleg met decentrale overheden: de gemeenten respectievelijk de waterschappen geven er (in tegenstelling tot de provincies) op dit moment de voorkeur aan om de systematiek van verplichtstelling van elektronisch berichtenverkeer met de Belastingdienst, niet van toepassing te laten zijn op hun belastingen/heffingen.
[4] Artikel X, eerste lid, van het voorstel.
[5] Artikel X, derde lid, van het voorstel.

om MijnOverheid/Berichtenbox[6] (en de eventuele opvolgers daarvan). Bij genoemde 'voorzieningen voor elektronische authenticatie en elektronische registratie van machtigingen' gaat het om DigiD respectievelijk DigiD Machtigen (en om de eventuele opvolgers daarvan).

De Afdeling merkt op dat de reikwijdte van artikel X niet duidelijk is (zie hierna onder a) en dat een toelichting ontbreekt op het bredere kader (digitale overheid/Digitaal 2017) (zie hierna onder b).

a. Reikwijdte

De Afdeling maakt een opmerking over de reikwijdte van het voorstel waar het voorstel niet alleen een grondslag biedt voor *verplicht* elektronisch berichtenverkeer, maar ook een grondslag biedt voor *vrijwillig* elektronisch berichtenverkeer. Het gaat daarbij om het volgende.

De toelichting vermeldt: 'Het gebruik van de Berichtenbox en DigiD geschiedt nu op basis van vrijwilligheid; de verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van MijnOverheid en DigiD vindt plaats op basis van toestemming door de betrokken burger en acceptatie door de betrokken burger van gebruiksvoorwaarden. Bij invoering van verplicht gebruik van de Berichtenbox is dit echter niet langer mogelijk'.[7]

De Afdeling merkt op dat met het vervallen van het *vrijwillig* gebruik van MijnOverheid/Berichtenbox en met een daarvoor in de plaats komend wettelijk *verplicht* elektronisch berichtenverkeer, inderdaad een verwerking van persoonsgegevens met toestemming en acceptatie van gebruiksvoorwaarden niet langer aan de orde is, en dat in dat geval een wettelijke regeling voor de verwerking van persoonsgegevens noodzakelijk is. Gelet op het voorgenomen *verplicht* gebruik van elektronisch berichtenverkeer in de fiscaliteit (en bij toeslagen) is het voorgestelde artikel X dan ook te begrijpen.

De formulering van artikel X ('voorzieningen voor elektronisch berichtenverkeer en informatieverschaffing') is echter veel ruimer. Daar valt niet alleen het *verplichte wederzijdse* elektronische verkeer tussen belanghebbenden en de Belastingdienst onder, alsmede MijnOverheid/Berichtenbox, maar in wezen alle elektronische verkeer, ook met decentrale overheden. Daarmee lijkt het voorstel de gehele Generieke Digitale Infrastructuur (GDI)[8] te bestrijken (zie nader ook onder b hierna).
Aldus ziet artikel X ook op de verwerking van persoonsgegevens in situaties waarin geen sprake is van wettelijk *verplicht* elektronisch berichtenverkeer maar van – al dan niet een recht op – *vrijwillig* elektronisch berichtenverkeer. In geval van *vrijwillig* berichtenverkeer heeft de wettelijke regeling daarmee een grotere reikwijdte dan noodzakelijk is voor het realiseren van *verplicht* elektronisch verkeer met de Belastingdienst. Dit roept de vraag op waarom de wettelijke regeling niet wordt beperkt tot situaties waarin een *verplichting* bestaat tot elektronisch berichtenverkeer in de fiscaliteit/toeslagen. Een eventuele regeling voor elektronisch berichtenverkeer buiten de fiscaliteit/toeslagen kan dan worden opgenomen in een separaat wetsvoorstel.

In dit verband wijst de Afdeling op het voorgenomen *verplicht* elektronisch verzenden (naar de Berichtenbox) door de Belastingdienst/Toeslagen van voorschotbeschikkingen op grond van een met onderhavig artikel X vergelijkbaar artikel[9] in de toeslagenwetgeving. Deze verplicht elektronische verzending[10] zou gaan plaatsvinden op het moment waarop het eerder genoemde (oorspronkelijke) wetsvoorstel Wet vereenvoudiging formeel verkeer Belastingdienst in werking zou treden.[11] In dit oorspronkelijke wetsvoorstel ontbrak een ruim artikel X zoals dat thans wel in voorliggend wetsvoorstel is opgenomen, en daarmee werd de wettelijke grondslag voor verzending van voorschotbeschikkingen naar de Berichtenbox beperkt tot uitsluitend *verplicht* elektronisch berichtenverkeer.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het vorenstaande in te gaan, daarbij te motiveren waarom het voorgestelde artikel X niet is beperkt tot situaties waarin een *verplichting* bestaat tot elektronisch

[6] De Berichtenbox van MijnOverheid.nl is de persoonlijke (met DigiD beveiligde en toegankelijke) brievenbus waarin burgers post/berichten van niet alleen de Belastingdienst maar ook van bijvoorbeeld de Dienst Wegverkeer (RDW), de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) kunnen ontvangen. Het gaat daarbij alleen om het ontvangen van berichten; verder verkeer loopt via beveiligde sites – webportalen – van genoemde organisaties, zoals – bij de Belastingdienst – MijnToeslagen of MijnBelastingdienst.

[7] Toelichting, paragraaf 2.5, derde en vierde volzin.

[8] De GDI van de overheid bestaat uit standaarden, producten en voorzieningen (waar MijnOverheid/Berichtenbox er een van is) die gezamenlijk gebruikt worden door meerdere overheden, vele publieke organisaties en in een aantal gevallen ook private partijen. De GDI is naar zijn aard niet organisatie-, sector- of domeinspecifiek. De GDI moet het fundament worden van de digitale overheid.

[9] Artikel 1c van het Uitvoeringsbesluit Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen.

[10] Die, gelet op de delegatiegrondslag van artikel 38a van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen, alleen kan zien op de uitvoering van de toeslagenwetgeving zelf.

[11] Nota van toelichting op het Besluit van 18 december 2013 tot wijziging van enige uitvoeringsbesluiten op het gebied van belastingen en toeslagen, Stb. 2013, 569, blz. 23, tweede tekstblok (Ingroeitraject na 1 januari 2014), eerste en tweede volzin.

berichtenverkeer, en zo nodig het voorstel aan te passen.

b. Bredere kader (digitale overheid/Digitaal 2017)

Over het bredere kader (digitale overheid/Digitaal 2017[12]) merkt de Afdeling het volgende op.

Zoals onder a hiervoor is aangeduid, is het niet duidelijk in hoeverre ook de GDI door het voorstel wordt bestreken. Uit de toelichting kan worden opgemaakt dat er een verband is met de GDI, nu de toelichting vermeldt[13]: 'Ingevolge artikel XI, tweede lid, vervalt artikel X wanneer de wet waarin de generieke digitale infrastructuur wordt geregeld, die thans in voorbereiding is, in werking treedt. Een voorstel voor deze wet, dat naar verwachting in 2016 bij de Tweede Kamer wordt ingediend, regelt onder meer het gebruik door bestuursorganen van een aantal voorzieningen in het kader van de generieke digitale infrastructuur. Het bepaalde in artikel X zal dan eveneens in die wet worden opgenomen'.

Met deze passage komt de vraag op naar het verband tussen het voorgestelde artikel X en de te verwachten wettelijke maatregelen zoals recent aangekondigd in het 'Programma Digitale Overheid' (Digiprogramma 2015)'[14] van de Digicommissaris[15]. Nu uit dit programma niet is op te maken hoe de GDI er uit zal komen te zien, is het ook niet duidelijk of en in hoeverre artikel X vooruitloopt op die aangekondigde maatregelen en daar eventueel op gespannen voet mee staat. Eventuele aanpassingen in 2016 zouden afbreuk doen aan het vereiste van bestendige wetgeving. Het ligt in de rede thans zo veel mogelijk duidelijkheid te bieden op dit punt.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het vorenstaande in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

2. Verhouding MijnOverheid/Berichtenbox tot MijnBelastingdienst en MijnToeslagen; formeelrechtelijke bepalingen

Enerzijds is het voorstel gericht op het bieden van een grondslag voor *verplicht* elektronisch berichtenverkeer door het bieden van een wettelijke grondslag voor MijnOverheid/Berichtenbox (artikel X), anderzijds is het voorstel gericht op het mogelijk maken van *verplicht* elektronisch berichtenverkeer in het wederzijdse contact tussen belanghebbende enerzijds en de Belastingdienst anderzijds via MijnBelastingdienst of MijnToeslagen (artikelen I, II, III, IV en V).

De Afdeling merkt het volgende op over de verhouding MijnOverheid/Berichtenbox tot MijnBelastingdienst en MijnToeslagen (zie hierna onder a) en over de formeelrechtelijke bepalingen ter zake (zie hierna onder b).

a. Verhouding MijnOverheid/Berichtenbox tot MijnBelastingdienst en MijnToeslagen

i. MijnOverheid/Berichtenbox is thans een brievenbus waarin burgers post/berichten van (onder meer) de Belastingdienst slechts kunnen *ontvangen*, maar waarin verdere communicatie (*verzenden*) richting de Belastingdienst over die berichten[16] niet via de Berichtenbox zal lopen, maar via een (beveiligde) site (webportaal), zoals MijnBelastingdienst of MijnToeslagen.
De Afdeling merkt op dat de toelichting niet vermeldt welke de betekenis is van de Berichtenbox in verhouding tot bijvoorbeeld MijnBelastingdienst, nu een bericht van de Belastingdienst ook zou kunnen worden geplaatst op het beveiligde webportaal van de Belastingdienst. Evenmin geeft de toelichting aan hoe de interactie in de praktijk verloopt tussen enerzijds de Berichtenbox (waar de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verantwoordelijk voor is) en anderzijds MijnBelastingdienst of MijnToeslagen (die vallen onder de verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris van Financiën). Hoe weet een belanghebbende bijvoorbeeld dat er een bericht in zijn Berichtenbox zit: krijgt hij een notificatie per e-mail, app, of anderszins? En hoe kan een belanghebbende met zekerheid worden bereikt?
De toelichting vermeldt dat een ministeriële regeling zal voorzien in de wijze van notificatie aan

[12] 'Digitaal 2017' geeft invulling aan de doelstelling van het kabinet dat burgers en bedrijven in 2017 hun zaken met de overheid digitaal kunnen afhandelen (een wettelijk recht – dus geen verplichting – op te nemen in onder meer de Algemene wet bestuursrecht).
[13] Toelichting op artikel XI van het voorstel, vierde tot en met zesde volzin.
[14] Digiprogramma 2015, januari 2015, paragraaf 5.3 (Wetgeving).
[15] In de brief van 28 mei 2014 heeft het kabinet de Tweede Kamer geïnformeerd over het besluit om een Nationaal Commissaris Digitale Overheid (NCDO) in te stellen met het oog op de noodzaak 'om de overheidsbrede digitale basisinfrastructuur van Nederland robuust en toekomstbestendig te maken, de sturing hierop te versterken met een passend governance- en financieringsarrangement en om een stevige overheidsbrede agenda op te stellen om het gebruik van de digitale dienstverlening aantrekkelijker te maken en verder te laten toenemen' (Kamerstukken II 2013/14, 26 643, nr. 314, blz. 1).
[16] Bijvoorbeeld een voorlopige aanslag, een definitieve aanslag of een uitnodiging tot het doen van aangifte.

burgers en dat het daarbij gaat om zaken die thans in de gebruiksvoorwaarden van de Berichtenbox zijn opgenomen.[17] Die gebruiksvoorwaarden bieden evenwel geen duidelijkheid over de wijze van notificatie. Zo is notificatie per e-mail (indien er een bericht in de Berichtenbox is geplaatst) facultatief. Nu mag worden aangenomen dat het systeem dat gaat gelden voor situaties waarin berichtenverkeer verplicht digitaal wordt thans al bekend is, valt niet in te zien waarom de wijze van notificatie niet nu al in de toelichting wordt geduid, en waarom daarvoor een ministeriële regeling moet worden afgewacht.
Tot slot merkt de Afdeling op dat het niet duidelijk is op welke wijze het verplichte digitale verkeer van belanghebbende richting Belastingdienst (*verzenden*) gaat verlopen.
De Afdeling adviseert in de toelichting op het vorenstaande in te gaan.

ii. Over het niveau van regelgeving dat is voorzien voor de wijze van notificatie (ministeriële regeling) merkt de Afdeling op dat van delegatie van de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften (in verband met het uitgangspunt dat deze op zo hoog mogelijk regelniveau worden vastgesteld), terughoudend gebruik moet worden gemaakt. Delegatie aan een minister moet bovendien beperkt blijven tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij met grote spoed moeten worden vastgesteld.[18]
De Afdeling is van oordeel dat de wijze van notificatie een wezenlijk onderdeel vormt van het beoogde elektronische berichtenverkeer – mede omdat een essentieel element bij de te maken keuze wordt gevormd door het antwoord op de vraag of het notificatiebericht belanghebbende met zekerheid zal bereiken – en daarmee meer omvat dan hiervoor aangeduide elementen zoals het vaststellen van voorschriften van administratieve aard of het uitwerken van details van de regeling.
De Afdeling adviseert de wijze van notificatie op een hoger niveau van regelgeving vast te stellen dan bij ministeriële regeling.

b. Formeelrechtelijke bepalingen

De Afdeling merkt op dat in vorengenoemd Digiprogramma 2015[19] wordt aangekondigd dat naast het wettraject voor de wet eOverheid de Algemene wet bestuursrecht (Awb) zal worden aangepast 'om het digitale rechtsverkeer van de overheid met burgers en bedrijven gelijk te schakelen met het traditionele rechtsverkeer'. Het voorliggende voorstel kent echter geen aanpassing van formeelrechtelijke bepalingen. Dat roept de vraag op of en in hoeverre de formeelrechtelijke bepalingen toereikend zijn die gelden bij het elektronische berichtenverkeer, bijvoorbeeld inzake het tijdstip van ontvangst of verzending van een bericht (onder meer van belang in verband met de aanvang van de bezwaartermijn), inzake de periode gedurende welke berichten in de Berichtenbox zullen worden bewaard, inzake de (wijze van) notificatie (per app of op andere digitale wijze), of inzake al dan niet voorziene storingen in het digitale berichtenverkeer. Er zij daarbij op gewezen dat de Berichtenbox als specifieke vorm van elektronisch berichtenverkeer nog niet bestond ten tijde van de totstandkoming van Afdeling 2.3 van de Algemene wet bestuursrecht.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het vorenstaande in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

3. Verplichtstelling; ontheffing bij ministeriële regeling

Volgens de toelichting is het streven erop gericht om het berichtenverkeer tussen belastingplichtigen en de Belastingdienst op langere termijn uitsluitend nog langs elektronische weg te laten plaatsvinden.[20] Waar de huidige regelgeving uitgaat van het principe 'op papier, tenzij elektronisch de verplicht aangewezen weg is'[21], gaat het voorstel uit van het omgekeerde principe, namelijk 'in principe elektronisch, tenzij sprake is van een bij ministeriële regeling aangeduide uitzondering'[22]. Omdat ineens en volledig verplicht elektronisch berichtenverkeer zowel voor belastingplichtigen als voor de Belastingdienst te snel zou gaan, wordt een ingroeimodel gehanteerd 'waarbij de techniek, de maatschappelijke ontwikkelingen rond digitalisering en het juridische kader zich in een gelijk tempo

---

17 Toelichting op artikel X van het voorstel, tweede alinea, derde volzin.
18 Zie ook aanwijzing 26 Ar.
19 Digiprogramma 2015, januari 2015, paragraaf 5.3 (Wetgeving), derde tekstblok.
20 Toelichting, paragraaf 1.1, laatste volzin.
21 Zie artikel 8, tweede lid, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR), op grond waarvan belastingen of groepen van belastingplichtigen/inhoudingsplichtigen bij ministeriële regeling kunnen worden aangewezen, voor wie het doen van aangifte uitsluitend langs elektronische weg dient plaats te vinden. Deze bevoegdheid tot aanwijzing is in de slotzin van genoemd tweede lid (wettelijk dus) geclausuleerd tot ondernemers.
22 Zie in het voorstel artikel I, onderdeel A (artikel 3a, eerste en derde lid, (nieuw) van de AWR), artikel II, onderdeel A (artikel 7c, eerste en derde lid, (nieuw) van de Invorderingswet 1990) en artikel III, onderdeel A (artikel 13a, eerste en derde lid, (nieuw) van de Awir).

ontwikkelen', aldus de toelichting.[23] Het ingroeimodel is vormgegeven door bij ministeriële regeling een lijst uitzonderingen te formuleren op het verplichte elektronische berichtenverkeer, die de eerste jaren nog veel berichten zal omvatten.[24]

Zoals onder punt 1, *Inleiding*, van dit advies al is aangegeven waren deze maatregelen eerder opgenomen in het bij koninklijke boodschap van 30 augustus 2013 bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel Wet vereenvoudiging formeel verkeer Belastingdienst. Omdat andere maatregelen in dat voorstel in heroverweging zijn genomen (en daar extra tijd voor nodig is) en omdat het belangrijk wordt gevonden dat de verplichtstelling van elektronisch berichtenverkeer met de Belastingdienst geen verdere vertraging ondervindt, is dat deel nu opgenomen in voorliggend voorstel. Sinds 30 augustus 2013 hebben zich enkele ontwikkelingen voorgedaan die de Afdeling aanleiding geven tot het maken van opmerkingen over het aanwijzen van niet-verplicht/verplicht[25] digitaal berichtenverkeer met de Belastingdienst (zie hierna onder a) en over het niveau – ministeriële regeling – waarop die aanwijzing plaatsvindt (zie hierna onder b).

a. Verplichtstelling

De toelichting[26] vermeldt dat de aangifte inkomstenbelasting verplicht elektronisch gedaan moet worden 'zodra het portaal MijnBelastingdienst.nl beschikbaar is' (dit portaal is thans al beschikbaar). Voorts vermeldt de toelichting[27] met betrekking tot het aanvragen van toeslagen dat na invoering van voorliggend wetsvoorstel 'ook die stromen verplicht digitaal worden'.

De Afdeling merkt hier het volgende over op.

Sinds de aanhangig making van het wetsvoorstel Wet vereenvoudiging formeel verkeer Belastingdienst bij de Tweede Kamer, is op herhaalde wijze aandacht gevraagd voor de positie van juist die groep die niet zelf in staat is aan zijn digitale verplichtingen te voldoen. De Afdeling wijst hierbij op het rapport van de Nationale ombudsman[28], op Kamervragen[29] en op de recent door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uitgesproken verantwoordelijkheid 'er voor te zorgen dat de overheid voor iedereen toegankelijk is, waarbij elke organisatie zijn eigen verantwoordelijkheid heeft bij het realiseren ervan'[30].

Ter motivering van een volledig verplicht elektronisch berichtenverkeer voert de toelichting onder meer als argument aan dat elektronisch berichtenverkeer aansluit bij de maatschappelijke ontwikkelingen op het vlak van digitalisering en dat 95% van de aangiften digitaal wordt ingediend.[31] Voor de toeslagen stelt de toelichting[32] dat in 2013 88% van de aanvragen voor toeslagen elektronisch werd ingediend.

Het valt de Afdeling op dat genoemde 95% twee jaar geleden ook al voorkwam in de toelichting op het bij de Tweede Kamer aanhangig gemaakte wetsvoorstel Wet vereenvoudiging formeel verkeer Belastingdienst.[33] Daarmee lijken de maatschappelijke ontwikkelingen een grens te bereiken en achter te blijven bij de ontwikkeling van de techniek. Van een gelijk tempo van ontwikkeling, op grond waarvan volgens de toelichting een verplicht elektronisch berichtenverkeer gerechtvaardigd zou zijn, is daarmee naar het oordeel van de Afdeling in mindere mate sprake. Het is daarbij de vraag of het in de toelichting beschreven aanbieden van gerichte ondersteuning bij het digitale berichtenverkeer[34], het (bij de techniek) achterblijven van de maatschappelijke ontwikkelingen in die mate compenseert dat een verplichting tot elektronisch berichtenverkeer gerechtvaardigd is.

Inzake het achterblijven van de maatschappelijke ontwikkelingen wijst de Afdeling meer in het

---

[23] Toelichting, paragraaf 2.2, tweede tekstblok, eerste tot en met derde volzin.
[24] Toelichting, paragraaf 2.2, tweede tekstblok, vierde volzin.
[25] Indien een bericht dan wel een belastingplichtige, inhoudingsplichtige, belastingschuldige of belanghebbende niet in de ministeriële regeling is aangewezen, impliceert dit een verplicht elektronisch berichtenverkeer voor die berichten of personen.
[26] Toelichting, paragraaf 2.2, laatste tekstblok, tweede alinea, tweede volzin.
[27] Toelichting, paragraaf 2.2, laatste tekstblok, tweede alinea, derde en vierde volzin.
[28] De burger gaat digitaal, 9 december 2013, 2013/170.
[29] Kamerstukken II 2013/14, 33 714, nr. 5, blz. 11, eerste en tweede tekstblok.
[30] Brief van 27 januari 2015 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2014/15, 26 643, nr. 347) naar aanleiding van een aanvaarde motie (Kamerstukken II 2014/15, 34 000 VII, nr. 22) waarin wordt overwogen dat 10% van de Nederlanders laaggeletterd is en meer dan 6% niet of nauwelijks toegang heeft tot digitale media en waarin de regering wordt verzocht te expliciteren welke rol de Nationaal Commissaris heeft voor deze doelgroep en het tot zijn taak te rekenen dat de toegankelijkheid van de digitale overheid voor allen bevorderd wordt.
[31] Toelichting, paragraaf 2.1, laatste tekstblok, eerste en tweede volzin.
[32] Toelichting, paragraaf 2.1, laatste tekstblok, vijfde volzin.
[33] Kamerstukken II 2012/13, 33 714, nr. 3, blz. 18, paragraaf 9.1, laatste tekstblok, eerste en tweede volzin.
[34] Toelichting, paragraaf 2.3. Deze paragraaf is tekstueel nagenoeg gelijk aan paragraaf 9.3 van het bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel Wet vereenvoudiging formeel verkeer Belastingdienst (Kamerstukken II 2012/13, 33 714, nr. 3, blz. 19/20).

bijzonder nog op twee recent bij de Tweede Kamer ingediende voorstellen van wet die strekken tot vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht.[35] Gegeven de doelstelling van die wetgeving om op verplicht digitaal procederen over te gaan, is niettemin vastgelegd dat natuurlijke personen die geen gebruik maken van een rechtshulpverlener worden uitgezonderd van de verplichting om digitaal te gaan procederen.[36] De regering vindt het in die sfeer kennelijk nog een stap te ver om de verplichting ook voor natuurlijke personen in te voeren.

Inzake de ontwikkeling van de techniek wijst de Afdeling nog op het recente persbericht van de Minister van Financiën van 23 maart 2015, waarin de verplichte termijn voor het doen van aangifte inkomstenbelasting over het jaar 2014 wordt verruimd van 1 april naar 15 april. Daarmee wil de Belastingdienst voorkomen dat de website van de Belastingdienst vastloopt wanneer men nu nog (kort voor 1 april) massaal aangifte gaat doen. Daarmee zijn ook bij de techniek vraagtekens te plaatsen.

De Afdeling adviseert, gelet op het vorenstaande, het moment van en de verplichting tot elektronisch berichtenverkeer met de Belastingdienst nader toe te lichten.

b. Ontheffing bij ministeriële regeling

De Afdeling merkt ten slotte op dat van delegatie van de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften – in verband met het uitgangspunt dat deze op zo hoog mogelijk regelniveau wordt vastgesteld – terughoudend gebruik moet worden gemaakt. Delegatie aan een minister moet bovendien beperkt blijven tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij met grote spoed moeten worden vastgesteld.[37]

Mede gelet op hetgeen zij onder a hiervoor heeft opgemerkt, is de Afdeling van oordeel dat het al dan niet verplichten van groepen belastingplichtigen tot elektronisch berichtenverkeer met de Belastingdienst, meer omvat dan elementen zoals het vaststellen van voorschriften van administratieve aard of het uitwerken van details van de regeling. Het al dan niet verplichten van groepen belastingplichtigen tot elektronisch berichtenverkeer met de Belastingdienst dient dan ook op een hoger niveau van regelgeving te worden vastgesteld dan bij ministeriële regeling, zeker nu in de delegatiegrondslag voor de ministeriële regeling criteria ontbreken voor het moment van (niet langer) aanwijzen.

De Afdeling adviseert het al dan niet verplichten van groepen belastingplichtigen tot elektronisch berichtenverkeer met de Belastingdienst op een hoger niveau van regelgeving vast te stellen dan bij ministeriële regeling, dan wel criteria voor het moment van (niet langer) aanwijzen op te nemen in de delegatiegrondslag voor de ministeriële regeling.

4. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner.

---

[35] Het bij koninklijke boodschap van 16 oktober 2014 ingediende wetsvoorstel tot Wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Algemene wet bestuursrecht in verband met vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht (Kamerstukken II 2014/15, 34 059, nr. 1) en het bij koninklijke boodschap van 22 januari 2015 ingediende wetsvoorstel tot Wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in verband met vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht in hoger beroep en cassatie (Kamerstukken II 2014/15, 34 138, nr. 1).

[36] Het in artikel I, onderdeel N, voorgestelde artikel 30c, vierde lid, (nieuw), van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Kamerstukken II 2014/15, 34 059, nr. 2).

[37] Zie ook aanwijzing 26 Ar.

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W06.15.0021/III

– In de in artikelen I, onderdeel A, II, onderdeel A, en III, onderdeel A, opgenomen artikelen 3a, eerste lid, (nieuw), van de Algemene wet inzake rijksbelastingen, 7c, eerste lid, (nieuw), van de Invorderingswet 1990, respectievelijk 13a, eerste lid, (nieuw), van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen, de zinsnede 'In afwijking van artikel 2:14, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht' vervangen door 'In afwijking van de artikelen 2:14, eerste lid, en 2:15, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht', in overeenstemming ook met de vierde alinea van de toelichting op artikel I, onderdeel A.
– De aanduiding van het in artikel III van het voorstel opgenomen artikel 13a (nieuw) van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen wijzigen in 13.

Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en enige andere wetten in verband met een regeling voor het elektronische berichtenverkeer (Wet elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst)

Wij Willem Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is enkele wijzigingen aan te brengen in de formele belastingwetgeving om een wettelijk kader te scheppen voor het verplichten van elektronisch berichtenverkeer in het contact met de Belastingdienst en dat het wenselijk is een regeling te treffen voor de technische voorzieningen ten behoeve van dit berichtenverkeer;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Algemene wet inzake rijksbelastingen wordt als volgt gewijzigd:

A. Na **artikel 3** wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 3a

1. In afwijking van artikel 2:14, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht wordt in het verkeer tussen belastingplichtigen of inhoudingsplichtigen en de inspecteur of het bestuur van 's Rijks belastingen een bericht uitsluitend elektronisch verzonden.

2. Bij ministeriële regeling wordt bepaald op welke wijze het elektronische berichtenverkeer plaatsvindt.

3. Bij ministeriële regeling kunnen berichten en groepen van belastingplichtigen of inhoudings-plichtigen worden aangewezen waarvoor, alsmede omstandigheden worden aangewezen waaronder, het berichtenverkeer kan plaatsvinden anders dan langs elektronische weg.

B. **Artikel 8** wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid vervalt onder vernummering van het derde tot en met vijfde lid tot tweede tot en met vierde lid.

2. Het zesde lid vervalt.

ARTIKEL II

De Invorderingswet 1990 wordt als volgt gewijzigd:

A. Na **artikel 7b** wordt in hoofdstuk I een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 7c

1. In afwijking van artikel 2:14, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, wordt in het verkeer tussen belastingschuldigen en de directeur, de ontvanger of de belastingdeurwaarder een bericht uitsluitend elektronisch verzonden.

2. Bij ministeriële regeling wordt bepaald op welke wijze het elektronische berichtenverkeer plaatsvindt.

3. Bij ministeriële regeling kunnen berichten en groepen van belastingschuldigen worden aangewezen waarvoor, alsmede omstandigheden worden aangewezen waaronder, het berichtenverkeer kan plaatsvinden anders dan langs elektronische weg.

B. **Artikel 8**, eerste lid, komt te luiden:

1. De ontvanger maakt de belastingaanslag bekend door verzending of uitreiking van het door de

inspecteur voor de belastingschuldige opgemaakte aanslagbiljet.

ARTIKEL III

In de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen wordt na **artikel 12** in de eerste paragraaf van hoofdstuk 2 een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 13a

1. In afwijking van artikel 2:14, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, wordt in het verkeer tussen belanghebbenden en de Belastingdienst/Toeslagen een bericht uitsluitend elektronisch verzonden.

2. Bij ministeriële regeling wordt bepaald op welke wijze het elektronische berichtenverkeer plaatsvindt.

3. Bij ministeriële regeling kunnen berichten en groepen van belanghebbenden worden aangewezen waarvoor, alsmede omstandigheden worden aangewezen waaronder, het berichtenverkeer kan plaatsvinden anders dan langs elektronische weg.

ARTIKEL IV

In de Wet belasting zware motorrijtuigen wordt in **artikel 11**, vierde lid, ‘artikel 8, derde lid, van die wet’ vervangen door: artikel 8, tweede lid, van die wet.

ARTIKEL V

In de Wet bereikbaarheid en mobiliteit wordt in **artikel 6**, vijfde lid, ‘is, met uitzondering van artikel 8, tweede lid, niet van toepassing’ vervangen door: is niet van toepassing.

ARTIKEL VI

De Gemeentewet wordt als volgt gewijzigd:

A. In **artikel 236**, eerste lid, wordt ‘3, 37’ vervangen door: 3, 3a, 37.

B. In **artikel 249** wordt ‘5, 20’ vervangen door: 5, 7c, 20.

ARTIKEL VII

De Gemeentewet wordt als volgt gewijzigd:

A. In **artikel 236**, eerste lid, wordt ‘3, 3a, 37’ vervangen door: 3, 37.

B. In **artikel 249** wordt ‘5, 7c, 20’ vervangen door: 5, 20.

ARTIKEL VIII

De Waterschapswet wordt als volgt gewijzigd:

A. In **artikel 126** wordt ‘3, 37’ vervangen door: 3, 3a, 37.

B. In **artikel 138**, eerste lid, wordt ‘5, 20’ vervangen door: 5, 7c, 20.

ARTIKEL IX

De Waterschapswet wordt als volgt gewijzigd:

A. In **artikel 126** wordt ‘3, 3a, 37’ vervangen door: 3, 37.

B. In **artikel 138**, eerste lid, wordt ‘5, 7c, 20’ vervangen door: 5, 20.

ARTIKEL X

1. Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties draagt zorg voor de inrichting, beschikbaarstelling, instandhouding, werking, beveiliging en betrouwbaarheid van voorzieningen

voor elektronisch berichtenverkeer en informatieverschaffing alsmede van voorzieningen voor elektronische authenticatie en elektronische registratie van machtigingen.

2. Bij regeling van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties worden voorschriften gegeven met betrekking tot de uitvoering van de in het eerste lid genoemde voorzieningen.

3. Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verwerkt persoonsgegevens, waaronder het burgerservicenummer, bedoeld in artikel 1, onder b, van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer, voor zover dit noodzakelijk is voor de goede vervulling van de in het eerste lid bedoelde taak. Bij algemene maatregel van bestuur wordt nader bepaald welke persoonsgegevens worden verwerkt, aan wie deze worden verstrekt en hoe lang deze worden bewaard.

ARTIKEL XI

1. De artikelen van deze wet treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

2. Artikel X vervalt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

ARTIKEL XII

Deze wet wordt aangehaald als: Wet elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Staatssecretaris van Financiën,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen

1. Het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel bevat een deel van de maatregelen die eerder zijn opgenomen in een reeds bij de Tweede Kamer aanhangig wetsvoorstel, het wetsvoorstel Wet vereenvoudiging formeel verkeer Belastingdienst[1]. Dat aanhangige voorstel bestaat uit twee delen: 1) het bieden van een grondslag voor elektronisch berichtenverkeer en 2) een nieuw heffingssysteem voor aanslagbelastingen. Over de voortgang van dat aanhangige voorstel is de Tweede Kamer bij brief van 18 december 2014 bericht.[2] In die brief is toegelicht dat tegen de achtergrond van de ingezette lijn om de massale processen te vernieuwen de vraag is opgekomen of de ambities ten aanzien van het toekomstige heffingssysteem groter moeten of kunnen zijn en dat voor de beantwoording van deze vraag nog wat extra tijd nodig is. Tevens is aangekondigd dat het belangrijk is dat het bieden van een grondslag voor elektronisch berichtenverkeer geen verdere vertraging ondervindt en dat daarom dit onderdeel begin 2015 in een ander wetsvoorstel wordt ondergebracht. Er is voor gekozen het eerste onderdeel in een apart (onderhavig) wetsvoorstel onder te brengen. In dit voorstel zijn ten opzichte van het bij de Tweede Kamer aanhangige voorstel enkele wijzigingen aangebracht. Er is een grondslag opgenomen voor voorzieningen voor onder meer elektronisch berichtenverkeer (MijnOverheid, Berichtenbox), elektronische authenticatie (DigiD) en elektronische registratie van machtigingen en het raadplegen ervan (DigiD Machtigen), alsmede voor de in dat verband noodzakelijke verwerking van persoonsgegevens. Voorts zijn de uitkomsten van overleg met de decentrale overheden zijn in de tekst verwerkt, enkele inmiddels verouderde verwijzingen zijn hersteld en ten slotte zijn nog enkele redactionele verbeteringen aangebracht. Op deze aspecten wordt in de paragrafen 2.5 en 2.6 van deze memorie nader ingegaan. De paragrafen 2.2 en 2.3 zijn ten opzichte van de memorie van toelichting op het reeds aanhangige wetsvoorstel geactualiseerd op het punt van het ingroeischema en de ondersteuning van belastingplichtigen die digitaal minder vaardig zijn of niet over de middelen beschikken om digitaal te communiceren met de Belastingdienst.
Los van deze wijzigingen is de tekst van het voorstel en van de memorie van toelichting zo veel mogelijk ongewijzigd gebleven om zo recht te doen aan het karakter van onderhavig voorstel, dat primair als doel heeft een splitsing van een reeds aanhangig voorstel te realiseren.

1.1. Beknopte inhoud van het wetsvoorstel

Met de inzet van digitale communicatiemiddelen wil het kabinet komen tot eenvoudigere, eenduidigere en informelere contacten tussen belastingplichtigen enerzijds en de Belastingdienst anderzijds.[3] Steeds meer processen bij de Belastingdienst zijn de afgelopen jaren digitaal geworden. Het gaat dan bijvoorbeeld om de aangifte inkomstenbelasting en het doen van aanvragen en meldingen via het nieuwe toeslagensysteem. Tot nu toe betrof de digitalisering vooral berichten van belastingplichtigen aan de Belastingdienst. De verdergaande digitalisering biedt echter ook de mogelijkheid om het berichtenverkeer van de Belastingdienst naar de belastingplichtige elektronisch te laten plaatsvinden. In dit wetsvoorstel wordt de grondslag gecreëerd voor het elektronische berichtenverkeer. Daarbij is het streven om het berichtenverkeer tussen de belastingplichtige en de Belastingdienst op langere termijn uitsluitend nog langs elektronische weg te laten plaatsvinden.

1.2. Achtergrond van het wetsvoorstel

Vrijwel alle burgers en bedrijven hebben te maken met de Belastingdienst. In 2011 heeft de Belastingdienst meer dan 11 miljoen aangiften inkomstenbelasting ontvangen. Het vaststellen van de belastingschuld is en wordt steeds verdergaand geautomatiseerd. Daardoor wordt de informatie die nodig is voor het vaststellen van aanslagen op een snelle en efficiënte wijze verwerkt. Voor belastingplichtigen betekent dit dat zij sneller zekerheid kunnen krijgen over hun fiscale positie. Door het gebruik van automatisering wordt bovendien de kans op fouten sterk verminderd. Een actuele, efficiënte en soepele uitvoering van de massale processen is een operationele doelstelling van de Belastingdienst. Een ander voordeel van automatisering is dat de capaciteit van de Belastingdienst meer ingezet kan worden voor controle en toezicht.

Inmiddels wordt meer dan 95% van de aangiften inkomstenbelasting digitaal ingediend. De communi-

[1] Het bij koninklijke boodschap van 6 september 2013 ingediende voorstel van wet houdende wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en enige andere wetten in verband met de invoering van herziening bij aanslagen en een regeling voor het elektronisch berichtenverkeer (Wet vereenvoudiging formeel verkeer Belastingdienst) (Kamerstukken 33 714).
[2] Kamerstukken II 2014/15, 31 066, nr. 226.
[3] Kamerstukken II 2010/11, 32 740, nr. 1.

catie tussen belastingplichtigen en de Belastingdienst is echter niet beperkt tot aangiften en belastingaanslagen. Uit onderzoek blijkt dat iets meer dan de helft van de burgers lopende het jaar contact zoekt met de Belastingdienst. De meesten doen dit via de website (82%). Op ruime afstand volgt telefonisch contact (48%). Slechts 13% van de burgers schrijft een brief.[4] De 'kanaalkeuze' illustreert de eisen die belastingplichtigen stellen aan communicatie met de Belastingdienst, namelijk op het moment waarop zij daaraan behoefte hebben, eenvoudig en snel. De Belastingdienst streeft ernaar de dienstverlening aan te bieden op de manier die belastingplichtigen past.

Voor andere gewenste ontwikkelingen is wetgeving noodzakelijk of ten minste bevorderlijk. Voor de toeslagen bestaat een persoonlijk internetdomein. Het kabinet wil ook belastingplichtigen in de nabije toekomst digitale persoonlijke domeinen gaan bieden waar zij hun zaken met de Belastingdienst kunnen regelen. Het verplicht gebruik van digitale domeinen vergt een solide basis in wetgeving, zoals thans wordt voorgesteld.

2. Elektronisch berichtenverkeer

2.1. Van papier naar digitaal

Met het digitaliseren van het berichtenverkeer kan de dienstverlening aan de belastingplichtige verbeterd worden en kunnen de administratieve lasten beperkt worden. Het verzenden en ontvangen van berichten op papier is voor belastingplichtigen meer werk dan het verzenden of ontvangen van dezelfde berichten langs elektronische weg. Ook is bij de Belastingdienst veel winst te boeken in termen van papier- en kostenbesparing. De besparing kan oplopen tot € 60 miljoen per jaar. Bovendien is ook het milieu gebaat bij een beperking van het verzenden van papieren stukken.

In de formele wetten voor de belastingen, de toeslagen en de invordering worden daarom wettelijke bepalingen opgenomen die het juridische kader scheppen voor het verder ontwikkelen van elektronisch berichtenverkeer tussen enerzijds de belastingplichtige, de belastingschuldige en de toeslaggerechtigde daaronder begrepen, en anderzijds de Belastingdienst.

Elektronisch berichtenverkeer met de Belastingdienst sluit aan bij maatschappelijke ontwikkelingen op het vlak van digitalisering. In de inleiding is als voorbeeld genoemd dat 95% van de aangiften inkomstenbelasting digitaal wordt ingediend. Het internet blijkt bovendien als kanaal veruit de voorkeur van belastingplichtigen te hebben. Voor toeslagen ligt dit niet anders. In 2013 werd 88% van de aanvragen voor toeslagen elektronisch ingediend en slechts zo'n 10% nog op papier. Ook bij intermediairs voor de toeslagen is het internet populair (circa 62%). Daarnaast maken zij veel gebruik van de BelastingTelefoon. Het Centraal Bureau voor de Statistiek meldt dat het percentage internetgebruik sinds 2005 ook onder ouderen stevig is toegenomen. In de leeftijdscategorie tot 45 jaar is dit al 100%, tussen 45 en 65 jaar 91% en tussen 65 en 75 jaar 60%. Ook in andere publieke en private sectoren neemt digitaal zakendoen een hoge vlucht, zoals in het verkeer tussen uitkeringsgerechtigden en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en bij internetbankieren.

2.2. Ingroei

Gelet op de winst in termen van kosten, milieu en service voor de belastingplichtige en gelet op de toenemende acceptatie in de maatschappij van elektronisch berichtenverkeer met bestuursorganen, acht het kabinet enige ambitie gerechtvaardigd. In het voorstel is dan ook opgenomen dat al het berichtenverkeer in principe elektronisch plaatsvindt. In de vormgeving gaat het om formeel berichtenverkeer, dat wil zeggen berichten die in de wetgeving benoemd zijn zoals aangiften, beschikkingen en verzoeken van de Belastingdienst om informatie te overleggen. Algemene verzoeken om informatie, het verzenden van folders en dergelijke vallen er niet onder.

Het berichtenverkeer met de Belastingdienst kan echter niet ineens volledig en verplicht elektronisch worden. Dat is voor zowel de belastingplichtige als de Belastingdienst te snel. Daarom kiest het kabinet voor een ingroeimodel, waarbij de techniek, de maatschappelijke ontwikkelingen rond digitalisering en het juridische kader zich in een gelijk tempo ontwikkelen. Om het ingroeischema vorm te geven wordt bij ministeriële regeling een lijst uitzonderingen geformuleerd, die de eerste jaren nog veel berichten zal omvatten. Per type bericht (bijvoorbeeld het doen van aangifte inkomstenbelasting) kan per groep belastingplichtigen (bijvoorbeeld particulieren) of op grond van bepaalde omstandigheden worden bepaald of een uitzondering geldt. Deze delegatie naar ministeriële regeling vervangt de huidige delegatiebepaling waarbij bij ministeriële regeling kan worden bepaald voor welke groepen het doen van aangifte uitsluitend elektronisch plaatsvindt en onder welke voorwaarden hiervan door de inspecteur bij voor bezwaar vatbare beschikking ontheffing kan worden verleend.

---

[4] Fiscale Monitor 2012, te vinden op www.belastingdienst.nl.

De komende jaren zullen de in de ministeriële regeling in eerste instantie op te nemen uitzonderingen geleidelijk geschrapt worden. Het tempo waarin dit kan, wordt mede bepaald door de beschikbaarheid en capaciteit van de Berichtenbox, een persoonlijke, beveiligde elektronische postbus voor iedere burger bij de overheid. De Belastingdienst gaat deze generieke voorziening, gerealiseerd als onderdeel van MijnOverheid.nl, gebruiken voor het verzenden van berichten aan belastingplichtigen. De Belastingdienst voert sinds 2012 een pilot onder eigen medewerkers uit met het elektronisch verzenden en ontvangen via de Berichtenbox. Inmiddels is de Berichtenbox zodanig doorontwikkeld dat deze technisch in staat is om grote volumes te ondersteunen.

Om belastingplichtigen te laten wennen aan het feit dat langs elektronische weg gecommuniceerd gaat worden door de Belastingdienst, worden sinds november 2013 de voorschotbeschikkingen van Toeslagen via de Berichtenbox verzonden aan toeslaggerechtigden, naast de gebruikelijke verzending via de papieren post. In februari 2015 zullen ook de uitnodigingen tot het doen van aangifte digitaal via de Berichtenbox worden verzonden aan belastingplichtigen, naast verzending op papier. Na het van kracht worden van de in dit wetsvoorstel opgenomen maatregelen, zal de papieren verzending in deze gevallen kunnen vervallen.
Vanaf 2015 wordt vervolgens het berichtenverkeer in het kader van het proces van toekenning van toeslagen en heffing van inkomstenbelasting verder gedigitaliseerd. Zodra het portaal MijnBelastingdienst.nl beschikbaar is, zal de aangifte inkomstenbelasting verplicht elektronisch gedaan moeten worden. Het aanvragen van toeslagen geschiedt nu al in de meeste gevallen digitaal via het portaal MijnToeslagen.nl. Na invoering van de in dit wetsvoorstel opgenomen maatregelen zullen ook die stromen verplicht digitaal worden. Alle belastingaanslagen en toeslagbeschikkingen zullen uiteindelijk uitsluitend via de Berichtenbox worden verzonden. Het sluitstuk zal zijn het verplicht stellen van elektronisch berichtenverkeer voor de overige berichten in het kader van de heffing van inkomstenbelasting en toekenning van toeslagen, bijvoorbeeld het doorgeven van wijzigingen, zoals een ander rekeningnummer. Voor de andere belastingen zal een soortgelijk ingroeischema worden gehanteerd.

2.3. Ondersteuning bij berichtenverkeer

Hoewel computer- en internetgebruik in Nederland de afgelopen jaren een hoge dichtheid heeft bereikt, is (nog) niet iedereen in staat berichten elektronisch te verzenden en ontvangen. Waar het gaat om berichten waar particulieren mee te maken krijgen, zoals het doen van de aangifte inkomstenbelasting, het aanvragen van toeslagen en het ontvangen van belastingaanslagen en toekenningen, zal daarbij uiterste zorgvuldigheid betracht worden. Dat geldt met name voor belastingplichtigen die digitaal minder vaardig zijn of niet over de middelen beschikken om digitaal te communiceren met de Belastingdienst. Van belang is dat de Belastingdienst voor deze groep gerichte ondersteuning biedt bij het verzenden van berichten, door telefonisch en op het belastingkantoor hulp te bieden bij bijvoorbeeld het indienen van de aangifte of het aanvragen van een voorlopige aanslag of toeslag. Met deze ondersteuning heeft de Belastingdienst ook een jarenlange ervaring. Daarbij liggen de zaken bij het verzenden van een bericht nog anders dan bij het ontvangen van een bericht. De belastingplichtige moet effectief in staat worden gesteld kennis te nemen van de beschikkingen die op hem betrekking hebben. Deze zijn immers gericht op rechtsgevolgen. Daartoe zal voorzien worden in adequate machtigingsvoorzieningen voor Mijnoverheid.nl en de Berichtenbox, zodat mensen die niet over mogelijkheden beschikken om zelf hun berichten digitaal te raadplegen, dat door een gemachtigde (familielid, intermediair) kunnen laten doen. Zo is het met ingang van 15 januari 2015 mogelijk om een machtiging voor toeslagen te registreren bij DigiD-Machtigen, op grond waarvan de gemachtigde het portaal MijnToeslagen.nl en berichten van toeslagen van de belanghebbende in de Berichtenbox kan raadplegen. Het zal verder mogelijk blijven om in gevallen waarin dat nodig is een papieren kopie van de elektronische beschikking te verstrekken. De inzet is echter primair om de betrokkenen te leren hoe zij berichten zelfstandig elektronisch kunnen verzenden en ontvangen, zodat zij een papieren kopie of hulp bij verzenden in de toekomst niet meer nodig hebben.

2.4. Kapstokbepalingen

Op dit moment is voor de indiening van aangiften door ondernemers een specifieke bepaling in de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) opgenomen. Die regelt onder meer dat bij ministeriële regeling bepaalde belastingen en groepen personen kunnen worden aangewezen waarvoor geldt dat aangifte doen langs elektronische weg verplicht is. In het verleden golden nog ontheffingen voor individuele ondernemers. De laatste ontheffingen zijn echter inmiddels ingetrokken, waardoor de verplichting nu in de praktijk voor alle ondernemers geldt. Voorgesteld wordt om de huidige wettelijke mogelijkheid om ontheffing te verlenen te laten vervallen.

Voor andere processen dan aangifte en voor andere groepen dan ondernemers bestaat ’ nog niet een specifieke bepaling voor bepaalde belastingen en groepen personen met betrekking tot het langs elektronische weg sturen en ontvangen van berichten. Er zijn wel enkele andere processen die uitsluitend langs elektronische weg gedaan kunnen worden, met name het doen van meldingen inzake

de energie- en milieu-investeringsaftrek (EIA, MIA) en willekeurige afschrijving milieu-investeringen (Vamil). De juridische inbedding daarvan is echter anders vormgegeven dan de aangifteverplichtingen voor ondernemers. De voorgestelde bepalingen harmoniseren deze juridische inbedding. Met het oog op de doelstelling voor de langere termijn stelt het kabinet een algemene bepaling voor in de formele wetten voor de heffing en inning van rijksbelastingen alsmede voor de uitvoering van de toeslagen. Deze bepaling biedt volgens een ingroeimodel de mogelijkheid om het verzenden van berichten van de Belastingdienst exclusief langs elektronische weg te doen. Voorts kunnen belastingplichtigen op grond van de bepaling worden verplicht bij het verzenden van berichten aan de Belastingdienst de elektronische weg te gebruiken.

Hierbij wordt de mogelijkheid gecreëerd bij ministeriële regeling per proces of beschikking te bepalen of er een mogelijkheid is om langs een andere weg berichten en beschikkingen te verzenden. Deze bepalingen vormen de juridische kapstok waaronder in de komende jaren het verplichte gebruik van elektronisch berichtenverkeer geregeld wordt. Hierbij kan, zoals hiervoor aangehaald, gedifferentieerd worden naar groepen belanghebbenden, naar het voorbeeld van de nu geldende verplichtingen voor uitsluitend ondernemers. Voorts is er de mogelijkheid omstandigheden aan te wijzen waaronder de verplichting niet geldt.

Hoewel de Douane deel uitmaakt van de Belastingdienst, zullen deze bepalingen alleen in de AWR, de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) en de Invorderingswet 1990 (IW 1990) gerealiseerd worden en niet in de wetgeving op douanegebied. De reden hiervoor is dat de wetgeving op dit gebied veelal dwingend Europeesrechtelijk is voorgeschreven.

2.5. Juridische inbedding infrastructuur elektronisch berichtenverkeer

Elektronisch berichtenverkeer met de Belastingdienst vindt plaats door middel van de Berichtenbox, een persoonlijke, beveiligde elektronische postbus voor burgers, die onderdeel is van MijnOverheid. Om toegang tot de Berichtenbox te krijgen, moet worden ingelogd met een voorziening voor elektronische authenticatie, thans is dit DigiD. Het gebruik van de Berichtenbox en DigiD geschiedt nu op basis van vrijwilligheid; de verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van MijnOverheid en DigiD vindt plaats op basis van toestemming door de betrokken burger en acceptatie door de betrokken burger van gebruiksvoorwaarden. Bij invoering van verplicht gebruik van de Berichtenbox is dit echter niet langer mogelijk. Het voorstel bevat dan ook bepalingen die de taak om zorg te dragen voor deze voorzieningen en hun opvolgers aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties toebedelen en regels stellen inzake de verwerking van persoonsgegevens bij het uitoefenen van deze taak. De aanwijzing van deze persoonsgegevens gebeurt in een algemene maatregel van bestuur. Bij het tot stand komen van een rijksbrede regeling zullen deze bepalingen hun betekenis verliezen. Het voorstel voorziet dan ook in een mogelijkheid deze bepalingen in te trekken. Omdat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verantwoordelijk is voor de generieke digitale infrastructuur is hij mede-ondertekenaar van onderhavig wetsvoorstel.

2.6. Geen verplicht elektronisch berichtenverkeer bij gemeenten en waterschappen

Wijzigingen in de AWR en in de IW 1990 werken, onder andere, door naar de gemeentelijke belastingheffing, de waterschapsheffingen en de belastingen van de provincies. Over de wijzigingen uit dit wetsvoorstel is overleg gevoerd met de koepelorganisaties van de decentrale overheden. Hieruit is wat betreft het elektronische berichtenverkeer naar voren gekomen dat de provincies wel, maar de gemeenten en waterschappen nu niet een voorkeur hebben voor toepasselijkheid van de betreffende bepalingen. Daarom wordt voorzien in uitsluiting van de overeenkomstige toepassing van deze bepalingen in de Gemeentewet en in de Waterschapswet. Deze uitsluiting is echter zodanig vormgegeven dat deze bij koninklijk besluit weer ongedaan kan worden gemaakt, waarmee de betreffende bepalingen op dat moment alsnog van overeenkomstige toepassing worden verklaard op de heffing van gemeentelijke belastingen en waterschapsheffingen.

3. Budgettaire aspecten

Dit wetsvoorstel heeft geen budgettaire gevolgen.

4. EU-aspecten

Dit wetsvoorstel heeft geen EU-aspecten.

5. Uitvoeringskosten Belastingdienst

Zoals in de brief van 3 februari 2012 aan de voorzitter van de Tweede Kamer is uiteengezet, staat de Belastingdienst voor de opgave om per 2015 een besparing te bereiken op de apparaatsuitgaven van

€ 395 miljoen.[5] Een aanzienlijk deel van deze besparing moet komen uit het digitaliseren van de communicatie tussen de belastingplichtige en de Belastingdienst. Dit wetsvoorstel biedt de grondslag om die besparingen stapsgewijs te realiseren, hand in hand met verdere verbetering van de communicatie met belastingplichtigen en toeslaggerechtigden. Digitale verzending van berichten via de Berichtenbox van MijnOverheid draagt in belangrijke mate bij aan deze besparingen. De eenmalige uitvoeringskosten voor de benodigde systeemaanpassingen zullen worden gedekt uit het reguliere budget van de Belastingdienst.

6. Gevolgen voor bedrijfsleven en burger

De introductie van volledig elektronisch berichtenverkeer leidt tot een afname van 0,5 miljoen uur en € 7,5 miljoen externe kosten voor burgers in de sfeer van de inkomstenbelasting. Dit houdt met name verband met de tijdsbesparing als gevolg van het overgaan op het volledig per digitale weg doen van aangifte. Daarnaast zullen hierdoor meer burgers zelf aangifte gaan doen, waardoor de externe kosten van de inschakeling van een adviseur afnemen.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Artikel I, onderdeel A (artikel 3a van de Algemene wet inzake rijksbelastingen)

Het ingevolge dit wetsvoorstel in te voegen artikel 3a van de AWR bevat een kapstokbepaling voor het elektronische berichtenverkeer tussen de belastingplichtigen/inhoudingsplichtigen en de inspecteur of het bestuur van 's Rijks belastingen. De formulering van het eerste lid sluit aan bij artikel 2:13 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Verschil tussen beide bepalingen is dat artikel 3a van de AWR uitgaat van verplicht elektronisch berichtenverkeer terwijl artikel 2:13 van de Awb facultatief is geformuleerd.

Het tweede lid van genoemd artikel 3a bevat een delegatiebepaling voor de wijze waarop het elektronische berichtenverkeer plaatsvindt. Dit heeft te maken met het feit dat er meerdere vormen van elektronisch berichtenverkeer zijn, zoals e-mail, een portaal, verzending via MijnOverheid et cetera. Het derde lid van genoemd artikel 3a bevat de mogelijkheid om bij ministeriële regeling soorten berichten en groepen belastingplichtigen of inhoudingsplichtigen uit te sluiten van het verplicht elektronische berichtenverkeer. Hiermee wordt het ingroeimodel geregeld. Voor een toelichting hierop wordt verwezen naar het algemeen deel van deze memorie.

Afdeling 2.3 van de Awb geeft een algemene regeling voor het elektronische berichtenverkeer tussen burgers en bestuursorganen. Daarin is bijvoorbeeld geregeld dat een burger die een bericht wil verzenden aan een bestuursorgaan, ook wanneer het bestuursorgaan de elektronische weg daartoe heeft opengesteld, nog altijd de keuze heeft het bericht anders dan langs elektronische weg te verzenden. De elektronische weg is dan ook nevenschikkend aan andere methoden van verzending. Ook is bepaald dat een bestuursorgaan een bericht pas elektronisch kan verzenden aan een burger indien die burger heeft kenbaar gemaakt voldoende bereikbaar te zijn via de elektronische weg. Deze bepalingen nemen een belangrijke positie in en zijn slechts dan niet van toepassing indien daarvan bij wet wordt afgeweken. Dat gebeurt in de belastingwetgeving al in de bepalingen die de verplichte elektronische aangifte voor ondernemers regelen. In de thans voorgestelde bepalingen wordt hierin een verdere stap gezet. Deze maken namelijk verzending van berichten langs elektronische weg tot uitgangspunt.

In de verhouding tussen de voorgestelde regeling en de Awb moet de voorgestelde regeling worden gezien als zelfstandig. Deze wijkt af van enkele bepalingen van afdeling 2.3 van de Awb. Dat zijn voornamelijk het bovenvermelde principe van nevenschikkendheid dat volgt uit artikel 2:13 van de Awb en het beginsel dat een bericht slechts elektronisch wordt verzonden als de ontvanger heeft kenbaar gemaakt open te staan voor de elektronische weg, dat volgt uit de artikelen 2:14, eerste lid, en 2:15, eerste lid, van de Awb. Daarnaast kunnen bij ministeriële regeling regels worden gesteld over de wijze waarop de verzending plaatsvindt. De bepalingen van afdeling 2.3 van de Awb waarvan niet wordt afgeweken blijven van toepassing. Dit houdt onder meer in dat de Belastingdienst een elektronisch bericht op een betrouwbare en vertrouwelijke manier verzendt en dat een bericht als verzonden wordt beschouwd als het een systeem voor gegevensbewerking heeft bereikt waarvoor de Belastingdienst geen verantwoordelijkheid draagt.

Artikel I, onderdeel B (artikel 8 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen)

Artikel 8, tweede lid, van de AWR bevat thans de mogelijkheid om bij ministeriële regeling de verplichting tot elektronische aangifte te regelen. Nu het ingevolge dit wetsvoorstel in te voegen

[5] Kamerstukken II 2011/12, 31 066, nr. 117.

artikel 3a van de AWR het elektronische verkeer van alle berichten tussen belastingplichtige en de inspecteur regelt, kan het tweede lid van artikel 8 van de AWR vervallen. De aangifte geldt immers als bericht waar artikel 3a van de AWR op van toepassing is.
Het zesde lid van genoemd artikel 8 ziet op verzoeken tot ontheffing als bedoeld in het tweede lid, onderdeel b, van dat artikel. Nu wordt voorgesteld die mogelijkheid tot ontheffing te laten vervallen, kan ook het zesde lid vervallen.

Artikel II

Artikel II, onderdeel A (artikel 7c van de Invorderingswet 1990)

Het voorgestelde artikel 7c van de IW 1990 bevat een kapstokbepaling voor het elektronische berichtenverkeer tussen belastingschuldigen en de directeur, de ontvanger of de belastingdeurwaarder. Voor een toelichting op dit artikel wordt verwezen naar de toelichting op het in artikel I, onderdeel A, opgenomen artikel 3a van de AWR. De ontvanger en met name de belastingdeurwaarder maken bij de uitoefening van hun taak ook gebruik van berichten die hun grondslag vinden in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Te denken valt aan de betekening van een dwangbevel. Voor zover de Belastingdienst geen gebruik maakt van de mogelijkheid om per post te betekenen, gebeurt het betekenen bij deurwaardersexploot. Ook de feitelijke beslaglegging vindt plaats bij deurwaardersexploot. Bij het al dan niet uitsluiten van dit type berichten voor elektronische verzending, zal rekening worden gehouden met de mogelijkheden die het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering biedt voor elektronisch berichtenverkeer. Zo biedt artikel 45 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering de deurwaarder de mogelijkheid om elektronisch exploot te doen, wanneer de wet dit bepaalt. Het voorgestelde artikel 7c van de IW 1990 voorziet op dit punt in de vereiste wettelijke bepaling. De invulling van deze mogelijkheid zal ook voor deze categorie gebeuren langs de lijnen van het ingroeimodel. Daarbij is van belang dat een fysieke uitreiking, in tegenstelling tot verzending, niet geraakt wordt door onderhavig wetsvoorstel, dat immers alleen regelt dat verzending op elektronische wijze plaatsvindt. Dit geldt niet alleen voor exploten, maar bijvoorbeeld ook voor belastingaanslagen die door de ontvanger worden uitgereikt.

Artikel II, onderdeel B (artikel 8 van de Invorderingswet 1990)

Artikel 8, eerste lid, van de IW 1990 bevat thans nog een specifiek voorschrift voor elektronische verzending door de ontvanger van de uitnodiging tot betaling. Nu het voorgestelde artikel 7c van de IW 1990 het elektronische verkeer van alle berichten tussen de belastingschuldige en de ontvanger regelt, kan de betreffende zinsnede in artikel 8, eerste lid, van de IW 1990 worden geschrapt.

Artikel III

Artikel III (artikel 13a van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen)

Het voorgestelde artikel 13a van de Awir bevat een kapstokbepaling voor het elektronische berichtenverkeer tussen belanghebbenden en de Belastingdienst/Toeslagen. Voor een toelichting op dit artikel wordt verwezen naar de toelichting op het in artikel I, onderdeel A, opgenomen artikel 3a van de AWR.

Artikel IV

Artikel IV (artikel 11 van de Wet belasting zware motorrijtuigen)

De wijziging in artikel 11 van de Wet belasting zware motorrijtuigen hangt samen met de in dit wetsvoorstel opgenomen vernummering van artikelleden van artikel 8 van de AWR (artikel I, onderdeel B).

Artikel V

Artikel V (artikel 6 van de Wet bereikbaarheid en mobiliteit)

De wijziging in artikel 6 van de Wet bereikbaarheid en mobiliteit hangt samen met de in dit wetsvoorstel opgenomen vernummering van artikelleden van artikel 8 van de AWR (artikel I, onderdeel B).

Artikelen VI tot en met IX

Artikelen VI tot en met IX (artikelen 236 en 249 van de Gemeentewet en artikelen 126 en 138 van de Waterschapswet)

De artikelen VI tot en met IX zien op de overeenkomstige toepassing voor de Gemeentewet en de

Waterschapswet van de in dit wetsvoorstel opgenomen bepalingen inzake het elektronisch berichtenverkeer. De verwijzingen naar de bepalingen van de AWR en de IW 1990 die de mogelijkheid openen elektronisch berichtenverkeer voor de heffing van belastingen en de invordering daarvan verplicht te stellen worden door middel van de artikelen VI en VIII vooralsnog toegevoegd aan de lijst van bepalingen die niet van overeenkomstige toepassing zijn bij de heffing en inning van gemeentelijke en waterschapsheffingen. In de artikelen VII en IX zijn echter wijzigingsopdrachten opgenomen die ertoe strekken dat de verwijzingen naar de hiervoor bedoelde bepalingen van de AWR en IW 1990 op een later moment weer worden verwijderd uit deze lijsten, waardoor op dat moment deze bepalingen alsnog ook van overeenkomstige toepassing zijn voor de gemeenten en waterschappen.

Artikel X

Artikel X

In artikel X wordt de juridische inbedding van de voorzieningen voor het elektronische berichtenverkeer opgenomen, zoals beschreven in paragraaf 2.5 van het algemene deel van deze memorie. Bij invoering van verplicht gebruik van de Berichtenbox dient de verwerking van persoonsgegevens, gelet op artikel 8, onder e, van de Wet bescherming persoonsgegevens, gebaseerd te zijn op een publiekrechtelijke taak. Deze taak is opgenomen in het eerste lid van artikel X. Omdat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verantwoordelijk is voor de generieke digitale infrastructuur, waaronder de voorzieningen, bedoeld in genoemd eerste lid, is hij mede-ondertekenaar van onderhavig wetsvoorstel.
In het tweede lid is een delegatiegrondslag opgenomen. Om een goede uitvoering van MijnOverheid/Berichtenbox en DigiD te bewerkstelligen, zullen bij ministeriële regeling technische en administratieve voorschriften worden gesteld. Het gaat hierbij om zaken die thans in de gebruiksvoorwaarden zijn opgenomen, zoals de wijze van notificatie aan burgers.
Voor het goed functioneren van de in het eerste lid van artikel X genoemde voorzieningen is de verwerking van persoonsgegevens, waaronder het burgerservicenummer, nodig. Het derde lid van artikel X biedt hiervoor de grondslag. Op basis hiervan is het bijvoorbeeld mogelijk om het burgerservicenummer te verwerken voor het beschikbaarstellen van een MijnOverheid-account met een Berichtenbox of het woonadres te verwerken voor het verzenden van een activeringscode in verband met het aanmaken van een DigiD-account. Ook kunnen persoonsgegevens worden verwerkt om misbruik en oneigenlijk gebruik van de in het eerste lid van artikel X genoemde elektronische voorzieningen te voorkomen. Zo kan, wanneer een DigiD-code in verkeerde handen is gekomen, de betreffende DigiD worden ingetrokken of geblokkeerd om de betrouwbaarheid van de voorziening te waarborgen. Bij de constatering, dat bijvoorbeeld ten onrechte toeslagen worden aangevraagd met gebruik van DigiD, kunnen gegevens van gebruikers aan de Belastingdienst worden verstrekt, zodat de Belastingdienst zijn taak – het rechtmatig verstrekken van toeslagen – goed kan vervullen.

Artikel XI

Artikel XI (inwerkingtreding)

De inwerkingtreding van de wijzigingen die samenhangen met het elektronische berichtenverkeer vindt ingevolge artikel XI, eerste lid, plaats op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Dit tijdstip kan voor verschillende onderdelen van het voorstel verschillend worden vastgesteld. Dit is noodzakelijk om de wijzigingsopdrachten waarmee wordt geregeld dat de in dit wetsvoorstel opgenomen bepalingen inzake het elektronisch berichtenverkeer van overeenkomstige worden voor de Gemeentewet en de Waterschapswet op een later tijdstip in werking te kunnen laten treden. Ingevolge artikel XI, tweede lid, vervalt artikel X wanneer de wet waarin de generieke digitale infrastructuur wordt geregeld, die thans in voorbereiding is, in werking treedt. Een voorstel voor deze wet, dat naar verwachting in 2016 bij de Tweede Kamer wordt ingediend, regelt onder meer het gebruik door bestuursorganen van een aantal voorzieningen in het kader van de generieke digitale infrastructuur. Het bepaalde in artikel X zal dan eveneens in die wet worden opgenomen.

De Staatssecretaris van Financiën,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,